

**JOSÉ MANOEL DE ARRUDA ALVIM
EVERALDO AUGUSTO CAMBLER**

Coordenadores

ESTATUTO DA CIDADE

**Adriano Ferriani • Anna de Moraes Salles Beraldo • Augusto Passamani
Bifulin • Eliane Trevisani • Everaldo Augusto Cambler • Iara Pereira
Ribeiro • José Carlos Fagoni Barros • José Manoel de Arruda Alvim
• José Maria da Costa • Júlia Cláudia Rodrigues da Cunha Mota
• Juliana Cavalcante dos Santos • Luiz Antônio Alves Torrano
• Paulo Sérgio Velten Pereira • Rafael Villar Gagliardi**

THOMSON REUTERS

**REVISTA DOS
TRIBUNAIS™**

ESTATUTO DA CIDADE

Coordenação

JOSÉ MANOEL DE ARRUDA ALVIM
EVERALDO AUGUSTO CAMBLER



Este livro também pode ser
adquirido na versão eBook.
visite: livrariart.com.br

© desta edição [2014]

EDITORA REVISTA DOS TRIBUNAIS LTDA.

MARISA HARMS
Diretora responsável

Visite nosso site: www.rt.com.br

CENTRAL DE RELACIONAMENTO RT
(atendimento, em dias úteis, das 8 às 17 horas)

Tel. 0800.702.2433

e-mail de atendimento ao consumidor: sac@rt.com.br

Rua do Bosque, 820 – Barra Funda

Tel. 11 3613.8400 – Fax 11 3613.8450

CEP 01136-000 – São Paulo, SP, Brasil

Proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, especialmente por sistemas gráficos, microfílmicos, fotográficos, reprográficos, fonográficos, videográficos. Vedada a memorização e/ou a recuperação total ou parcial, bem como a inclusão de qualquer parte desta obra em qualquer sistema de processamento de dados. Essas proibições aplicam-se também às características gráficas da obra e à sua editoração. A violação dos direitos autorais é punível como crime (art. 184 e parágrafos do Código Penal) com pena de prisão e multa, busca e apreensão e indenizações diversas (arts. 101 a 110 da Lei 9.610, de 19.02.1998, Lei dos Direitos Autorais).

Impresso no Brasil [05-2014]

Profissional

Fechamento desta edição: [22.05.2014]



ISBN 978-85-203-5257-1

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	5
 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E OS DIVERSOS TIPOS DE DIREITO DE PROPRIEDADE, E A FUNÇÃO SOCIAL DA POSSE	
ARRUDA ALVIM	
1. Considerações iniciais	21
1.1 Aspectos históricos, noções gerais sobre a função social da posse e da propriedade	21
1.2 A função social e os diversos tipos de propriedade	32
1.3 Função social da posse.....	44
2. A aplicação direta de textos constitucionais: breves considerações ...	46
3. Função social da posse e aplicação direta de texto constitucional: análise de dois julgados	49
3.1 A função social da posse na propriedade rural	49
3.1.1 Os direitos fundamentais (no caso, especialmente o direito de propriedade) e o tema em discussão no tópico imediatamente anterior	50
3.2 A função social da posse na propriedade urbana.....	53
4. Algumas conclusões	57
5. Referências bibliográficas.....	59
 USUCAPÃO ADMINISTRATIVA E USUCAPÃO COLETIVA	
RAFAEL VILLAR GAGLIARDI	
1. Introdução.....	64

2.	Uma nova visão do direito de propriedade: Constituição Federal, o direito civil e o direito urbanístico.....	65
3.	A função social da propriedade e a função social da posse.....	71
3.1	A função social da posse	79
4.	Usucapião.....	84
4.1	Fundamentos da usucapião	85
4.2	Conceito e natureza jurídica	86
4.3	Requisitos comuns a todas as modalidades de usucapião	90
5.	Usucapião administrativa.....	92
5.1	A Lei 11.977/2009 e a regularização fundiária	94
5.2	Discussão sobre a constitucionalidade da usucapião administrativa	100
5.2.1	A estipulação dos arts. 48, V e 58, § 2.º, da Lei 11.977/2009: distinção entre homem e mulher ...	104
5.3	A disciplina legal da usucapião administrativa	105
5.3.1	Objeto da usucapião administrativa	107
5.3.1.1	Os imóveis públicos	113
5.3.2	Caracterização da posse.....	114
5.3.3	Legitimação da posse. Registro, cessão e extinção	117
5.3.3.1	A posse anterior à legitimação	120
5.3.4	O procedimento previsto na Lei 11.977/2009	121
6.	Usucapião especial coletiva.....	129
6.1	Aspectos materiais da usucapião especial coletiva.....	130
6.1.1	Discussão sobre a constitucionalidade do art. 10... ..	130
6.1.1.1	Instituto novo?	132
6.1.2	A usucapião especial coletiva e o art. 1.228, § 4.º do CC	135
6.1.3	Hipótese de incidência: os requisitos legais.....	139
6.1.3.1	Área urbana superior a 250 m².....	139
6.1.3.2	Ocupação por população de baixa renda.....	141
6.1.3.3	Caracterização da posse. Lapso temporal. <i>Acessio possessionis</i>	143
6.1.3.4	Possuidores desprovidos de outro imóvel urbano ou rural. A limitação ao reconhecimento da usucapião uma única vez ...	149
6.1.4	O condomínio especial: perfil, extinção e regime de administração	154
6.1.4.1	A urbanização posterior	158
6.2	Aspectos processuais da usucapião especial coletiva.....	161

6.2.1	A sentença a ser proferida na ação de usucapião especial coletiva.....	161
6.2.2	A força sobrestadora da ação de usucapião especial coletiva	164
6.2.3	Legitimidade ativa	166
6.2.4	A intervenção do Ministério Público	170
6.2.5	Os benefícios concedidos ao(s) autor(es).....	170
6.2.6	A exceção de usucapião.....	171
6.2.7	O rito sumário	172
7.	Conclusões.....	173
8.	Referências bibliográficas.....	175

DO DIREITO DE PREEMPÇÃO NO ESTATUTO DA CIDADE

AUGUSTO PASSAMANI BUFULIN

1.	O direito de preempção na Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade)	181
1.1	Noções introdutórias	181
1.2	Definição	184
1.3	Campo de atuação.....	185
1.4	Sujeitos.....	186
1.5	Objetivos	188
1.6	Requisitos.....	189
1.7	Prazos.....	192
1.8	Procedimento	194
1.9	Desistência	201
1.10	Improbidade administrativa.....	203
2.	Conclusões.....	204
3.	Referências bibliográficas.....	207

CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA

ADRIANO FERRIANI

1.	Introdução.....	213
2.	O direito real de propriedade.....	215
2.1	Direitos reais e direitos obrigacionais	215
2.2	A propriedade na atualidade e sua função social	217
2.3	A função social da posse	221
3.	Os problemas fundiários no Brasil e o direito social de moradia.....	224
3.1	Problemas fundiários urbanos no Brasil	224

3.1.1	Breve referência histórica	224
3.1.2	A propriedade urbana na atualidade.....	229
3.2	O direito à moradia	230
3.3	A busca por soluções	230
3.3.1	A concessão de uso.....	230
3.3.2	A concessão de uso especial da Lei 9.636/1998...	232
4.	A concessão de uso para fins de moradia.....	233
4.1	A concessão de uso especial para fins de moradia no Estatuto da Cidade: texto vetado e as razões do veto.....	234
4.2	A MedProv 2.220/2001	237
4.3	A Lei 11.481/2007.....	242
4.4	Conceito.....	242
4.4.1	Concessão e institutos afins.....	242
4.4.1.1	Concessão, admissão, autorização e permissão.....	242
4.4.1.2	Direitos reais de usufruto, uso e habitação	244
4.4.2	A concessão de uso especial para fins de moradia	246
4.5	Objeto – Bens públicos	247
4.6	Fundamento constitucional.....	252
4.6.1	A questão da constitucionalidade da MedProv 2.220/2001	253
4.7	Natureza jurídica	255
4.8	Requisitos e características	257
4.8.1	Concessão de uso especial para fins de moradia individual (art. 1.º da Medida Provisória)	257
4.8.2	Concessão de uso especial para fins de moradia coletiva (art. 2.º da Medida Provisória)	258
4.9	Extinção	258
4.9.1	Concessão do uso especial para fins de moradia individual	258
5.	Conclusões críticas	260
6.	Referências bibliográficas.....	261

DIREITO DE SUPERFÍCIE

ANNA DE MORAES SALLES BERALDO

1.	Introdução	265
2.	Constitucionalização do direito civil	266
2.1	A função social da propriedade.....	268

3.	Direitos reais	269
3.1	Princípios dos direitos reais	270
3.2	Direitos reais sobre coisa alheia	272
4.	Origem histórica do direito de superfície	273
4.1	Correntes acerca do direito real de superfície	275
5.	Ordenamento jurídico brasileiro atual.....	278
5.1	O direito de superfície no Estatuto da Cidade	279
5.2	O direito de superfície no Código Civil de 2002	280
5.3	A vigência do Código Civil de 2002 e a não revogação do direito de superfície contemplado no Estatuto da Cidade	281
6.	Direito de superfície e sua estrutura	285
6.1	Conceito	285
6.2	Sujeitos.....	286
6.3	Objeto	287
6.4	Modos de constituição	291
6.5	Modos de concessão do direito de superfície.....	293
6.6	Prazo	295
6.7	Garantias	296
6.8	Pagamento de encargos e tributos	298
6.9	Transmissão do direito de superfície.....	300
6.9.1	Direito de preferência	302
6.10	Tutela do direito de superfície.....	305
6.11	Modos de extinção	306
6.12	Pagamento de indenização ao término da concessão	308
7.	Distinção da superfície com outros institutos.....	309
7.1	Enfiteuse	309
7.2	Usufruto	310
8.	O direito de superfície como meio de concretização da função social da propriedade e da cidade	311
9.	Conclusão	312
10.	Referências bibliográficas.....	313

OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR

ELIANE TREVISANI

1.	Origem, no Brasil, do instituto da outorga onerosa do direito de construir	318
2.	Conceito.....	320
3.	Função social da propriedade	321

3.1	A função social da propriedade enquanto garantia constitucional	322
3.2	Função social da propriedade no Código Civil de 2002.....	324
3.3	Sanções decorrentes do descumprimento da função social...	326
3.4	A função social da propriedade urbana no Estatuto da Cidade e a outorga onerosa do direito de construir.....	326
4.	A outorga onerosa do direito de construir no Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001	329
5.	Efeitos da outorga onerosa do direito de construir no direito de propriedade e no direito de construir.....	332
6.	Lei Orgânica do Município e do Distrito Federal	335
7.	Uso e sua alteração.....	338
8.	Polêmicas em torno do instituto da outorga onerosa	339
9.	Conclusão	340
10.	Referências bibliográficas.....	341

FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DO ESTATUTO DA CIDADE

EVERALDO AUGUSTO CAMBLER

1.	Aspectos gerais.....	343
1.1	Fundamentos do Estado Democrático de Direito brasileiro ..	343
1.2	A constitucionalização do direito privado	346
1.3	A função dos princípios	350
2.	Os fundamentos constitucionais do Estatuto da Cidade	351
2.1	O princípio da legalidade	352
2.2	O princípio da propriedade privada – A propriedade como garantia constitucional fundamental e elemento central da ordem econômica.....	354
2.3	O direito à moradia	357
2.4	O princípio da dignidade da pessoa humana.....	358
3.	Conclusões.....	359
4.	Referências bibliográficas.....	361

TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR

JOSÉ MARIA DA COSTA

1.	Direito urbanístico	366
1.1	Introdução.....	366
1.2	Dados históricos da legislação urbana	366

1.3	A Carta de Embu.....	368
1.4	O Estatuto da Cidade.....	369
1.4.1	Conteúdo	369
1.4.2	Fundamentos constitucionais.....	371
1.4.3	Importância	372
2.	História da transferência do direito de construir	373
2.1	Criação do instituto no exterior.....	373
2.2	Experiências no Brasil.....	375
2.2.1	Experiências anteriores ao Estatuto da Cidade....	375
2.2.2	Experiências posteriores ao Estatuto da Cidade ..	377
3.	Direito de propriedade e direito de construir	378
3.1	Evolução histórica.....	378
3.2	Correntes que explicam a separação.....	379
3.3	Separação entre ambos os direitos	380
3.4	Observação importante	381
4.	Transferência do direito de construir: o que é e como é.....	382
4.1	Conceito.....	382
4.2	Atributos importantes.....	384
4.3	Beneficiários	385
4.4	Modalidades	388
5.	Transferência do direito de construir: como funciona.....	389
5.1	Coeficientes de aproveitamento: básico e máximo	389
5.2	O coeficiente que se transfere	392
5.3	Competência para legislar.....	395
5.4	Previsão legislativa do instituto	399
5.4.1	Necessidade de plano diretor	399
5.4.2	Pode-se aplicar o instituto sem plano diretor?	401
5.4.3	Há necessidade de duas leis?	402
5.4.4	Comparação entre alguns planos diretores.....	403
5.4.5	Observação importante	407
5.5	Hipóteses de incidência do instituto.....	408
5.5.1	Implantação de equipamentos urbanos e comunitários (art. 35, I).....	408
5.5.2	Preservação de imóvel de interesse público (art. 35, II).....	409
5.5.3	Regularização fundiária.....	412
5.6	Questões específicas.....	413
5.6.1	Tombamento provisório	413
5.6.2	Restrições impostas por outros poderes	415

6.	Questões adicionais	416
6.1	Operacionalização, formalização, registro e controle	416
6.2	Instituto de aceitação obrigatória ou facultativa?	420
6.3	Lei de regência: Estatuto da Cidade ou Código Civil?	425
6.4	Cuidados importantes para o êxito do instituto	425
6.5	Vantagens e desvantagens do instituto	427
6.5.1	Vantagens	427
6.5.2	Desvantagens	429
6.5.3	Observação importante	431
7.	Transferência do direito de construir e institutos afins	432
7.1	Direito de superfície	432
7.2	Outorga onerosa do direito de construir (ou solo criado)	434
7.2.1	Solo criado em sentido estrito	434
7.2.2	Esforço histórico	436
7.2.3	Conteúdo do instituto	436
7.2.4	Comparação com a transferência do direito de construir	439
8.	Observações finais	445
9.	Referências bibliográficas	449

ALTERAÇÕES NO REGISTRO IMOBILIÁRIO (EM DECORRÊNCIA DO ESTATUTO DA CIDADE)

JÚLIA CLÁUDIA RODRIGUES DA CUNHA MOTA

1.	Introdução	455
2.	Colonização brasileira	457
2.1	Breve histórico	457
2.2	Sistemas de registros	459
2.3	Direito registral brasileiro	461
3.	Estatuto da Cidade	465
3.1	Origem	465
3.2	O Estatuto da Cidade e a MedProv 2.220/2001	467
3.3	Critério de identificação de imóveis urbanos	467
4.	Princípios registrais	470
4.1	Breves considerações	470
4.2	Princípio da legalidade	476
4.3	Princípio da unicidade	477
4.4	Princípio da especialidade	480
4.5	Princípio da continuidade registral	484

4.6	Princípio da instância	485
4.7	Princípio da disponibilidade	485
4.8	Princípio da prioridade	486
5.	Alterações na Lei 6.015/1973.....	487
5.1	Considerações iniciais.....	487
6.	Registros.....	489
6.1	Sentenças de usucapião.....	489
6.1.1	Usucapião especial individual de imóvel urbano ...	489
6.1.2	Usucapião especial coletivo.....	490
6.1.3	Disposições gerais	498
6.2	Termos administrativos ou das sentenças declaratórias da concessão de uso especial para fins de moradia (item 37) ...	503
6.3	Constituição do direito de superfície de imóvel urbano (item 39).....	507
6.4	Contrato de concessão de direito real de uso de imóvel público (item 40)	519
7.	Averbações	525
7.1	Notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de imóvel urbano (item 18)	525
7.2	Extinção da concessão de uso especial para fins de moradia (item 19)	528
7.3	Extinção do direito de superfície do imóvel urbano (item 20).....	529
7.4	Extinção da concessão de direito real de uso (item 29)	532
8.	Conclusão	533
9.	Referências bibliográficas.....	534

A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA SOB O PONTO DE VISTA DO ESTATUTO DA CIDADE

JULIANA CAVALCANTE DOS SANTOS

1.	Introdução.....	537
2.	Direito real de propriedade	539
2.1	Conceito e evolução histórica	539
2.2	Direitos reais e direitos pessoais	547
2.2.1	Teoria dualista e unitária do direito real.....	549
2.3	Propriedade em geral	550
2.4	Propriedade urbana.....	556
3.	Direito urbanístico	557
3.1	Formação do direito urbanístico	557

3.2	Conceito de direito urbanístico	559
3.3	Objeto do direito urbanístico	560
3.4	Natureza das normas urbanísticas	561
3.5	Princípios informadores do direito urbanístico	562
3.6	Cidade, Estatuto da Cidade e a política de desenvolvimento urbano	565
3.6.1	Plano Diretor: funções e objetivo	571
4.	A propriedade urbana e sua função social	581
4.1	Fundamento constitucional da função social da propriedade	581
4.2	Função social da propriedade urbana	582
5.	Conclusão	593
6.	Referências bibliográficas.....	594

CONSÓRCIO IMOBILIÁRIO

LUIZ ANTÔNIO ALVES TORRANO

1.	Introdução.....	597
2.	Uma visão histórica.....	599
3.	O Estatuto da Cidade e a obrigação de seu art. 5.º	604
4.	Consórcio imobiliário	613
4.1	Noções iniciais	613
4.2	Natureza jurídica	617
4.3	Formação do consórcio imobiliário	619
4.4	Discrecionariade da aceitação do requerimento para estabelecimento do consórcio	621
4.5	Desnecessidade de licitação para o estabelecimento do consórcio imobiliário	624
4.6	Legitimidade ativa para pleitear o estabelecimento do consórcio imobiliário	626
4.7	Implementação do consórcio imobiliário	628
4.8	Pagamento pela transferência do imóvel objeto do consórcio	629
4.9	Prazo para a Municipalidade dar o devido aproveitamento ao imóvel objeto de consórcio imobiliário	631
4.10	Retrocessão	632
4.11	Institutos afins	633
5.	Conclusão	635
6.	Referências bibliográficas.....	640

OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS

IARA PEREIRA RIBEIRO

1.	Introdução.....	643
2.	A cidade, o direito e a propriedade urbana.....	645
2.1	A cidade	646
2.2	O direito	648
2.3	A propriedade urbana	650
3.	Análise da legislação referente ao tema “em sentido amplo”.....	652
3.1	Dispositivos constitucionais	652
3.2	Os direitos constitucionais e o plano diretor	655
3.3	Estatuto da Cidade.....	657
3.3.1	Diretrizes gerais do Estatuto da Cidade.....	659
3.3.1.1	Direito a cidades sustentáveis	659
3.3.1.2	Gestão democrática e controle social	660
3.3.1.3	Planejamento	661
3.3.1.4	Ordenação e controle do uso do solo	662
3.3.1.5	Distribuição dos ônus e benfeitorias e recuperação de investimentos	662
3.3.2	Instrumentos da política urbana	663
3.3.2.1	Planejamento municipal	664
3.3.2.2	Plano diretor.....	665
4.	As operações urbanas consorciadas	670
4.1	Origem e denominação do instituto	670
4.2	O instituto no Brasil.....	672
4.3	A operação urbana consorciada como instrumento da política urbana.....	676
4.4	Operação urbana consorciada e as diretrizes dos incs. III, IX e XI do art. 2.º do Estatuto da Cidade.....	677
4.5	Finalidades das operações urbanas consorciadas.....	681
5.	Das operações urbanas consorciadas – Análise normativa	682
5.1	Conceito legal	683
5.1.1	Significado de “consorciada”	683
5.1.2	Participação da sociedade	683
5.1.3	Intervenções e medidas	685
5.1.4	Coordenação pelo Poder Público municipal.....	685
5.1.5	Objetivos	686
5.2	Mecanismos	686

5.3	Requisitos para a aprovação de operações urbanas consorciadas	689
5.3.1	Definição da área	689
5.3.2	Programa básico de ocupação.....	690
5.3.3	Programa de atendimento econômico e social.....	690
5.3.4	Finalidades	690
5.3.5	Estudo prévio de impacto de vizinhança	691
5.3.6	Contrapartida	692
5.3.7	Gestão da operação urbana consorciada.....	694
5.3.8	Incentivos a construções ecologicamente sustentáveis	695
5.4	Análise do § 1.º do art. 33 do Estatuto da Cidade	695
5.5	O Certificado de Potencial Adicional Construtivo (Cepac)...	697
6.	Conclusão	700
7.	Referências bibliográficas.....	703

DO PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS E DA DESAPROPRIAÇÃO DE IMÓVEL COM PAGAMENTO EM TÍTULOS DA DÍVIDA PÚBLICA: COMENTÁRIOS AOS ARTS. 5.º A 8.º DO ESTATUTO DA CIDADE

JOSÉ CARLOS FAGONI BARROS

1.	Introdução.....	708
2.	O Estatuto da Cidade enquanto estrutura legislativa complementar entre o direito administrativo, o direito tributário, o direito ambiental e o direito civil (real)	713
3.	Breve consideração acerca da função social da propriedade	718
4.	O parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios de imóvel	724
5.	A progressividade de alíquotas do IPTU e a desapropriação de imóvel com pagamento em títulos da dívida pública	738
6.	Referências bibliográficas.....	753

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ÁREAS INDEVIDAMENTE OCUPADAS

PAULO SÉRGIO VELTEN PEREIRA

1.	Introdução.....	758
2.	A questão urbana	759
2.1	Surgimento e importância das cidades.....	759
2.2	Crescimento desordenado e caos nas cidades.....	761

2.3	Áreas indevidamente ocupadas e exclusão social	762
3.	O direito e a funcionalização dos direitos.....	764
3.1	Direito de propriedade(s)	764
3.2	Função social da propriedade e da posse urbanas	767
3.3	Função social das cidades	768
3.4	Direito à cidade sustentável	769
3.5	Direito à moradia	771
3.5.1	Direito social e garantia fundamental	772
3.5.2	Dignidade da pessoa humana e direito ao mínimo existencial	774
4.	Política urbana e ordenamento das cidades.....	776
4.1	Estatuto da Cidade.....	778
4.1.1	Plano diretor e projeto de cidade.....	778
4.1.2	A regularização fundiária como diretriz	783
4.1.3	Direito à moradia como meta de regularização fundiária.....	785
5.	Instrumentos de regularização fundiária	786
5.1	Concessão de uso especial para fins de moradia.....	786
5.2	Usucapião especial urbano individual e coletivo	790
5.3	Demarcação urbanística e legitimação de posse	793
5.4	Assistência técnica e jurídica gratuita aos menos favorecidos	795
6.	Considerações finais	797
7.	Referências bibliográficas.....	798